

Haut Conseil à l'Intégration

**PROJET DE CHARTE DE LA LAÏCITE
DANS LES SERVICES PUBLICS**

Avis à Monsieur le Premier ministre

Cet avis a été élaboré à partir des auditions d'un groupe de travail présidé par Mme Blandine Kriegel, Présidente du HCI, animé par M. Michel Sappin, Préfet et composé de Mme Jacqueline Costa-Lascoux , Mme Carole Da Silva, Mme Gaye Petek, Mme Myriam Salah-Eddine et M. Le Général (2S) Jean-Philippe Wirth et de M. Benoît Normand, secrétaire général du HCI. M. Richard Senghor assurait la fonction de rapporteur général.

Janvier 2007

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LETTRE DU PREMIER MINISTRE | 3 |
| PROJET DE CHARTE DE LA LAÏCITE DANS LES SERVICES PUBLICS | 4 |
| AVIS..... | 8 |
| PRESENTATION..... | 9 |
| INTRODUCTION | 13 |
| I. CHAMP DE L'AVIS..... | 25 |
| A. DES SERVICES PUBLICS EXPOSES DISTINCTEMENT AUX ENJEUX DU RESPECT DU PRINCIPE DE LAÏCITE. 25 | |
| 1) <i>Les services publics d'accueil durable</i> | 28 |
| 2) <i>Les services publics d'accueil ponctuel</i> | 34 |
| B. DES DESTINATAIRES PLACES DANS UNE SITUATION ASYMETRIQUE AU REGARD DU RESPECT DU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DE LAÏCITE..... | 35 |
| 1) <i>Les agents publics</i> | 35 |
| 2) <i>Les usagers des services publics</i> | 38 |
| II. PROJET DE CHARTE DE LA LAÏCITE DANS LES SERVICES PUBLICS..... | 40 |
| III. PORTEE DE L'AVIS..... | 45 |
| A. UNE CHARTE NON NORMATIVE..... | 45 |
| B. LA CHARTE, PREMIERE ETAPE D'UN CHANTIER PEDAGOGIQUE. | 47 |
| CONCLUSION..... | 50 |
| ANNEXES..... | 52 |

LETTRE DU PREMIER MINISTRE

PROJET DE CHARTE DE LA LAÏCITE DANS LES SERVICES PUBLICS

« Considérant,

« Que nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi,

« Que la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale et qu'elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion et respecte toutes les croyances,

« Que la loi garantit aux hommes et aux femmes, des droits égaux dans tous les domaines et prohibe toute forme de discrimination,

« Que la République assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes tandis qu'elle ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte,

« Qu'il peut se révéler nécessaire d'assortir la liberté de religion ou de conviction de limites propres au respect du pluralisme religieux, à la protection des droits et libertés d'autrui, aux impératifs de l'ordre public et au maintien de la paix civile :

DES AGENTS DU SERVICE PUBLIC

Art. 1 Le principe constitutionnel de laïcité impose à tout agent public et à tout collaborateur du service public un devoir de stricte neutralité, le traitement égal de tous les individus et le respect de la liberté de conscience;

Art. 2 Le fait pour un agent public de manifester ses convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions constitue un manquement à ses obligations ;

Art. 3 Il incombe aux chefs des services publics de faire respecter en leur sein l'application du principe de laïcité ;

Art. 4 La liberté de conscience est garantie aux agents publics, et leurs autorités peuvent accorder les autorisations d'absence nécessaires à ceux qui désirent participer aux cérémonies célébrées à l'occasion des principales fêtes propres à leur confession dans des conditions compatibles avec les nécessités du fonctionnement normal du service public ;

DES USAGERS DU SERVICE PUBLIC

Art. 5 Tous les usagers ont un égal droit d'accès aux services publics ;

Art. 6 Les usagers des services publics ont le droit d'exprimer leurs convictions religieuses, dans les limites du respect de la neutralité du service public et du bon fonctionnement de celui-ci ;

Art. 7 Les usagers des services publics doivent s'abstenir de toute forme de prosélytisme, notamment à l'occasion des cérémonies d'entrée dans la citoyenneté française ;

Art. 8 Les usagers des services publics ne peuvent, à raison de leurs convictions, récuser un agent public ou d'autres usagers, ni exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public ;

Art. 9 Lorsque la vérification de l'identité est nécessaire, les usagers doivent se conformer aux obligations qui en découlent ;

Art. 10 Les usagers des services publics accueillis à temps complet dans un service public soumis à une réglementation spécifique tels que les établissements médico-sociaux, hospitaliers, militaires, pénitentiaires, doivent voir leurs croyances respectées et être mis en mesure de participer à l'exercice de leur culte, en particulier à l'occasion de la naissance, des fêtes religieuses et du décès;

Art. 11 L'exercice de ces libertés tient compte des nécessités découlant de la mission des services publics et à leur organisation, s'agissant notamment de la santé, de la sécurité, et de l'hygiène.

AVIS

PRESENTATION

Le présent avis du Haut Conseil à l'Intégration (HCI) soumettant au débat un projet de “Charte de la laïcité dans les services publics” s'inscrit résolument dans la lignée des nombreuses réflexions intervenues au cours de ces dernières années sur le thème de la laïcité.

Rarement un sujet aussi ambitieux aura autant occupé le débat public. Et c'est heureux car nos concitoyens auront pu être très largement éclairés sur l'une des valeurs fondatrices de notre modèle de société.

Parmi ces travaux, ceux de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, présidée par M. Bernard Stasi, auront été parmi les plus fournis. Le HCI souhaite rendre un vif hommage à chacun des membres de cette commission qui par leur personnalité et leur implication ont su donner une tournure remarquable à des échanges nourris, exposés dans la plus grande transparence (rappelons que les auditions, publiques, ont été retransmises par la chaîne de télévision public Sénat). Ils nous ont permis de suivre un débat national sans précédent.

Des nombreuses propositions contenues dans le rapport¹ remis au Président de la République le 11 décembre 2003, certaines ont fait l'objet d'une mise en œuvre rapide pour répondre aux nécessités les plus criantes.

¹ <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000725/0000.pdf>

Ainsi, la volonté d'assurer le respect du principe de laïcité dans les établissements scolaires a-t-elle trouvé une concrétisation législative à travers le vote par le Parlement de la loi n° 2004- 228 du 15 mars 2004 “ encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics² ”. Le rapport consacré à l'application de cette loi, établi en juillet 2005 par Mme Hanifa Cherifi, inspectrice générale de l'Education Nationale, atteste de son efficacité³ pour rétablir la paix laïque à l'école : alors que pour l'année scolaire 1994/1995, ainsi que l'évoquait le ministre de l'Education nationale devant le Sénat, 3000 voiles avaient été recensés pour toute la France, il n'y avait plus que 639 cas signalés en 2005, dont 47 n'avaient pas été résolus.

Par ailleurs, s'agissant des objectifs préconisés par le rapport en matière d'une lutte déterminée contre les discriminations, le législateur s'est également saisi de cet enjeu en créant, par la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004⁴, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'Egalité (HALDE). En moins de deux ans, la HALDE s'est imposée dans le paysage institutionnel.

D'autres orientations requéraient également que les pouvoirs publics y donnent suite. C'est notamment le cas de celle visant à « l'adoption d'une “ Charte de la laïcité ”, définissant les droits et les obligations de

² <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=MENX0400001L>

³ ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/rapport/rapport_cherifi.pdf

⁴ <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PFECT.htm> et <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=SOCN0510296D>

chacun. Elle pourrait reprendre l'ensemble des principes énumérés dans le présent rapport. Cette Charte, dépourvue de valeur normative, prendrait la forme d'un guide qui serait remis à différentes occasions : la remise de la carte d'électeur, la formation initiale des agents du service public, la rentrée des classes, l'accueil des migrants – qu'un contrat d'accueil et d'intégration soit signé ou non - ou l'acquisition de la nationalité. La commission préconise qu'elle soit aussi affichée dans les lieux publics concernés ».

C'est dans cet esprit de suite que le Premier Ministre a saisi le 15 mai 2006 le HCI d'une demande tendant à la préparation du présent avis.

Sous l'autorité de sa présidente, Mme Blandine KRIEGEL, les travaux ont été conduits par la " commission laïcité ", spécialement constituée à cette fin au sein du collège des membres du HCI, et animée par M. le Préfet Michel SAPPIN. Cette commission était en outre composée de (par ordre alphabétique) Mme Jacqueline COSTA-LASCOUX, Mme Carole DA SILVA, Mme Gaye PETEK, Mme Myriam SALAH-EDDINE et M. le Général (2S) Jean-Philippe WIRTH.

La rédaction de cet avis a conduit la commission à auditionner et à recueillir l'avis de quarante personnalités⁵. Par ailleurs, la commission tient à saluer le rapport du groupe de travail présidé par M. André ROSSINOT consacré à " la laïcité dans les services publics " rendu public le 20 septembre 2006⁶.

⁵ Liste des personnes auditionnées en annexe 1 et saisine par écrit et documents reçus en annexe 2

⁶ http://www.partiradical.net/pdf/Rapport_AR.pdf



INTRODUCTION

La nécessité de la rédaction puis de la diffusion d'une " Charte de la laïcité dans les services publics " tient à son caractère à la fois préventif et pédagogique.

Si la presse s'est régulièrement faite l'écho de situations ponctuelles manifestement incompatibles avec le respect du principe de laïcité dans les services publics résultant de comportements individuels, tant de la part d'agents que d'usagers du service public, la commission a constaté que ces phénomènes, pour être encore résiduels, avaient un caractère particulièrement marquant pour celles et ceux qui y étaient confrontés.

C'est pourquoi, dans un contexte de revendications identitaires de toute nature, il apparaît hautement souhaitable, sans attendre la multiplication de débordements, de veiller à rappeler la " règle républicaine " aux agents comme aux usagers des services publics, en prenant soin d'en rappeler le sens, le contenu et la portée.

A ce stade, il convient de souligner qu'en aucun cas la République ne doit être instrumentalisée d'une quelconque manière : la laïcité

représente avant tout une liberté accordée à chacun et non une contrainte imposée à tous.

Le HCI veut espérer que la publication de son avis et les conséquences qui en seront éventuellement tirées contribueront à étayer les bases d'une citoyenneté vivante, fondée sur l'adhésion à des valeurs communes.

Les travaux du HCI avaient pour objectif premier de construire un outil, un cadre de référence utile pour un usage quotidien. Il convient cependant de replacer ses propositions dans notre tradition philosophique, historique et juridique.

L'année dernière a été célébré le centenaire de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat votée le 5 décembre 1905 par la troisième République. Que faut-il en retenir ? D'abord et avant tout, *un acte de liberté*, en résonance avec l'article X de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Il s'exprime clairement dans l'article 1 de cette loi qui n'a rien perdu de son actualité. "*La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes*". Ensuite, l'établissement de *la neutralité de l'Etat* en matière religieuse, article 2 : "*la République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte*"...

Par là, la loi de 1905 a mis fin au Concordat signé en avril 1802 avec Rome par le Gouvernement de Bonaparte, Premier consul. Elle cesse de reconnaître "la religion catholique comme celle de la majorité des citoyens français" pour classer l'ensemble des cultes, catholique, protestant, juif et même musulman dans les départements d'outre-mer sous un statut de droit privé. Elle n'alloue plus de traitement aux ministres du culte, elle

abandonne la nomination des évêques pour émanciper l'Etat d'un quelconque lien, de détermination ou de subordination, de financement ou d'intéressement avec des Eglises. Procédant à l'inventaire des biens des Eglises et laissant à l'Etat la propriété des édifices, elle confie le libre exercice du culte à des associations privées.

La loi de 1905 a correspondu à la consolidation de la République qui était encore l'exception française au cœur d'une Europe monarchique et impériale. Elle a prolongé et conforté la politique laïque de la troisième République qu'on avait cru achevée après les lois scolaires de Jules Ferry de 1882 instituant l'enseignement primaire gratuit obligatoire et laïque. La loi du 28 mars 1882 prévoit que, désormais l'instruction religieuse sera dispensée en dehors des édifices et des programmes scolaires. Elle est complétée par la loi du 30 octobre 1886 qui confie l'enseignement à un personnel exclusivement laïque. Ces lois sont reprises par la défense républicaine de Waldeck Rousseau, d'Aristide Briand, d'Emile Combes. Elle a été l'œuvre commune de nombreux républicains, Barthou, Buisson, Méline, Francis de Pressenssé, Grunebaum-Ballin, Méjan, Charles Gide, Donnedieu de Vabres, au lendemain de l'affaire Dreyfus. Au-delà du rétablissement de la justice et de la garantie des droits du capitaine injustement accusé, il s'agit de rappeler qu'il n'y a pas de privilège pour des corps séparés de l'Etat républicain, et que l'Armée et l'Eglise doivent se conformer aux lois de la République caractérisées par la liberté de conscience et le respect des droits des personnes.

Objet d'étonnement pour le monde, la loi de séparation a suscité des émules et fait naître des imitations. En Turquie, avec Mustapha Kemal qui l'a admirée lorsqu'il était stagiaire à l'école d'artillerie de Toulouse et a voulu la reproduire dans son pays, au Mexique avec la révolution

républicaine, puis dans la jeune république espagnole de 1931. Le plus souvent, ailleurs, on a préféré le schéma de l'Eglise établie ou des religions reconnues et aidées comme en Angleterre ou en Allemagne.

Pourtant, si l'institution de la laïcité, considérable par ces effets, a pu réussir si rapidement, c'est parce qu'elle venait de loin. On ne peut comprendre sa force et saisir le motif de son succès si on ne mesure pas l'ancienneté de sa tradition et la longueur des racines. Depuis le "rendez à César ce qui est à César et à Dieu ce qui est à Dieu", la séparation du spirituel et du temporel, qui s'est incarnée au Moyen Age dans la lutte des papes et des empires, a produit en France une longue tradition d'affirmation de l'indépendance de l'Etat et de l'espace public à l'égard de la religion. Elle s'est fortement affirmée dans la tradition gallicane qui naît dès le XIV^{ème} siècle dans des écrits doctrinaux (*La dispute d'un Clerc et d'un Chevalier*, *Le Songe du Vergier* comme dans des textes de droit, *La Pragmatique Sanction de Bourges*). Tout au long du XVI^{ème} siècle et au XVII^{ème} siècle, la tradition des légistes français (Charles Du Moulin, Guy Coquille, Pierre Pithou, Pierre et Jacques Dupuy), édifie la charte d'une Eglise gallicane dont le principe fondamental est la séparation de la puissance temporelle et de la puissance spirituelle. Elle sera réaffirmée au XVII^{ème} siècle dans *la déclaration des quatre articles*, rédigée par Bossuet.

Au sein de cette tradition, le droit politique de l'Etat affirme son autonomie, celle d'un droit qui ne procède ni du droit canon ni du droit romain mais de l'effort de construction doctrinale des légistes modernes qui innovent et inventent la souveraineté de l'Etat (Jean Bodin), qui exprime l'indépendance extérieure de l'Etat à l'égard du Pape et de l'Empereur autant que sa consistance intérieure à l'égard des communautés

féodales. Mais, c'est de la plus grande crise que traverse l'unité française, les guerres de religions, un Dieu contre un Dieu, un Prince protestant, Henri de Navarre, contre la France en majorité catholique, (ces mêmes guerres de religions qui ravageront l'Europe entière et l'Allemagne en particulier), qu'est issue, la solution originale imaginée par la France. On en trouve la formulation dans l'Edit de Nantes de 1598 promulguée grâce à la victoire d'Henri IV. Cette victoire, et c'est là toute son originalité, n'est pas celle d'un camp religieux sur un autre, mais à l'opposé, le dépassement des divisions religieuses. A Ivry la Bataille, le slogan d'Henri sera "Ralliez-vous à mon panache blanc", un panache qui n'est ni un Catéchisme ni une Bible évangélique, au moment même où le régiment catholique fidèle à Henri III et à Henri de Navarre emporte la décision. La victoire d'Henri IV n'est pas celle des réformés contre des catholiques mais le succès conjoint des modérés des deux partis, catholique et protestant, la victoire du parti des politiques, du parti de ceux qui déjà, s'appellent républicains et qui ont eu pour penseurs sous Henri III, Michel de l'Hôpital, Montaigne et Jean Bodin. Si l'Angleterre de la première révolution avec Milton, si la Hollande de 1670 avec Spinoza affirment également la liberté de conscience, la France est allée plus loin que ses voisines et plus qu'aucun pays en Europe dans ce domaine.

Pourquoi ? Non que des protocoles de tolérance religieuse entre protestants et catholiques n'aient été proposés. Si la religion établie ne dispose pas de tous les pouvoirs en Angleterre ou en Hollande, elle limite néanmoins l'accès des fidèles dissidents aux charges publiques. Or, jusqu'à la révocation de l'Edit de Nantes en 1685, une des heures les plus sombres de notre histoire, la France du XVIIème siècle accorde déjà à Condé, à Turenne et à Rohan les charges militaires et publiques éminentes et, du plus humble paysan au seigneur le plus élevé, tous,

dans le cadre de la société d'Ordre de l'Ancien régime, participent aux offices et aux fonctions publiques, quelles que soient leurs opinions. L'indifférentisme de l'Etat à l'égard de la religion, s'affirme ainsi.

Une telle idée laïque d'un dialogue et d'un respect des différentes confessions, sera perdue avec la révocation de l'Edit de Nantes. Mais elle a été reprise par la société civile du XVIIIème siècle dans la philosophie des lumières et dans la Franc-Maçonnerie où s'est approfondie et élargie l'idée de laïcité. Elle aboutira au rétablissement, avant la Révolution, de la liberté des cultes pour les protestants. Mais déjà, le fait a précédé le droit : le Maréchal de Saxe, protestant, a été mis à la tête des armées royales, Necker, banquier genevois et calviniste a été installé à la tête du ministère, si populaire, que les Parisiens prendront la Bastille pour que son retour efface son renvoi. Auparavant Louis XV a créé l'Ordre du Mérite pour des chevaliers protestants auxquels il ne pouvait remettre la Croix de Saint-Louis. Donc, déjà sous l'Ancien Régime en matière de charges publiques, la France a donné à ses francs sujets et quelle que soit leur confession, l'accès à l'espace public et à ses responsabilités, un accès qui n'avait pas d'équivalent en Europe.

A partir de la Révolution française, une série de dispositions garantiront, véritablement à égalité pour tous, ce cheminement de l'esprit et des institutions laïques : la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen en 1789 avec le célèbre article X sur la liberté d'opinion et des cultes, la Constitution Civile du Clergé en 1790, la laïcisation de l'état-civil, du mariage en 1792, une première séparation de l'Eglise et de l'Etat en 1795. Ce principe sera affirmé et élargi considérablement au XIXème et XXème siècle et on ne comptera plus les hommes politiques protestants de premier plan, de Guizot à Rocard en passant par Walddington, Jules

Ferry, Freycinet, Stegg. De même, les juifs pleinement émancipés par la Constituante donneront plusieurs généraux à la Grande Armée, des députés sous la Monarchie de Juillet et une pléiade de ministres et de Conseillers d'Etat sous la IIIème République. Cette laïcité est une formule de tolérance qui n'est pas celle de la paix d'Augsbourg, (*Cujus regio ejus religio*), faisant dépendre la confession des sujets de celle de leur prince mais pas non plus celle de la simple tolérance des minorités. D'emblée, la laïcité est inscrite dans la profondeur de l'institution publique autonome, bref elle est la fameuse "exception française".

L'Etat républicain par son prestige, sa neutralité, est devenu l'espace de rencontre et de coexistence de tous les Français. Il nourrit une véritable ferveur patriotique et le service de l'Etat avec l'ambition méritocratique assise sur le désintéressement et le rejet des féodalités traditionnelles, le service public, comme on commence à le dire, devient le véritable pacificateur, l'agence d'intégration de toutes les nuances et de toutes les confiances. Dans la République, il n'y a plus de vendéens, de camisards, de bien-pensants ou d'hérétiques, il n'y a plus que des Français. La projection laïque qui s'installe dans l'école contribuera ardemment à l'assimilation des nouveaux arrivants qui sont moins inscrits dans la différence religieuse (Polonais, Italiens, Espagnols, et Portugais) que dans des différences ethniques rapidement dépassées, par la scolarité obligatoire qui étend la notion d'égalité en droit aux origines elles-mêmes. "*Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit*". Dans un pays qui connaît une forte immigration italienne, deux Président du Conseil qui ne sont pas des moindres en seront issus, Gambetta et Viviani. La grandeur d'une telle conception justifie l'attachement que les Français lui ont manifesté, tant à gauche qu'à droite, de Jaurès à Poincaré. Lorsque, dans la fraternité des tranchées, un parti catholique,

non seulement rallié mais adhérent pleinement à la démocratie républicaine, se développera, l'unification des Français sera réalisée autour de la conception d'un Etat laïque, neutre et respectueux de la liberté de conscience de chacun.

Tout a-t-il été réglé par la naissance et l'affirmation de cette laïcité, terme au demeurant intraduisible dans une autre langue ? A l'évidence non.

Laïcité, liberté, égalité.

« Laïcité : le mot sent la poudre ; il éveille des résonances passionnelles contradictoires ; (...) le seuil du droit franchi, les disputes s'apaisent ; pour le juriste, la définition de la laïcité ne soulève pas de difficulté majeure ; des conceptions fort différentes ont pu être développées par des hommes politiques (...) mais une seule a trouvé place dans les documents officiels ; les textes législatifs, les rapports parlementaires qui les commentent, les circulaires qui ont accompagné leur mise en application ont toujours entendu la laïcité en un seul et même sens, celui de la neutralité de l'Etat⁷. »

Cette définition doit demeurer d'actualité, la neutralité constituant l'une des pierres angulaires du modèle républicain. Ce principe, applicable à l'ensemble des services publics, est indissociable de la logique exclusive d'intérêt général qui sous-tend leur existence.

Si le principe de neutralité concerne l'expression de toutes les opinions, la laïcité a, elle, un objet plus restreint en ce qu'il vise la seule neutralité

⁷ Jean Rivero, in « La notion juridique de laïcité », Dalloz 1949, chronique p. 30

des expressions religieuses. Cette dimension de la neutralité de l'Etat est incarnée par la loi du 5 décembre 1905 portant séparation de l'Eglise et de l'Etat, par laquelle la République, dès l'article 1, « assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes », tandis que par son article 2 elle « ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ».

Face aux admirateurs et contempteurs d'une laïcité dite " de combat ", d'une laïcité " battue en brèche ", d'une laïcité trop ou insuffisamment ouverte, trop ou pas assez " fermée ", le HCI propose de s'en tenir à la promotion d'une laïcité authentique, autrement dit correspondant aux réalités nées d'un siècle de pratique de la loi de 1905, caractérisée, sous l'impulsion de la jurisprudence du Conseil d'Etat, par son libéralisme.

Autrement dit, la Charte de la Laïcité dans les services publics ne saurait être conçue comme un instrument au service d'une quelconque idéologie. Cette Charte doit d'abord être pensée comme l'expression concrète d'une valeur fondamentale, valeur qu'on ne saurait isoler des autres grands principes constitutifs du pacte républicain.

C'est ainsi que la laïcité, principe constitutionnel, constitue le rempart de la liberté de conscience, principe fondamental reconnu par les lois de la République. Dans notre République, laïcité et liberté sont indissociables.

Mais le principe de laïcité de l'Etat renvoie également au principe d'égalité. Au sens strict, si la République se place en effet en dehors du champ religieux, elle se tient à équidistance des religions. Du point de vue politique, cela a été souligné en maintes occasions, l'application ferme du principe de laïcité est étroitement liée au combat pour l'égalité,

et en particulier à une action volontariste en matière de lutte contre les discriminations, autrement dit, d'égalité de traitement. Laïcité et égalité sont également indissociables.

A cet égard, les services publics doivent se montrer exemplaires car le couple de principes laïcité-égalité est inhérent à la notion même de service public. A ce stade, relevons que le principe d'égalité des usagers ou des administrés devant les services publics trouve tout particulièrement matière à s'appliquer dans le champ de nos réflexions. Son application intransigeante représente la contrepartie indispensable des exigences susceptibles d'être formulées à l'endroit des usagers.

Laïcité, citoyenneté, universalité.

S'il importe de resituer la laïcité au cœur des grands principes constitutionnels, on ne saurait négliger son rôle dans la construction des rapports au sein de la société civile. De ce point de vue, l'enjeu est double.

Née dans un contexte de confrontation entre l'Eglise catholique et la République, la laïcité est un concept qui a fait ses preuves s'agissant de la régulation des rapports entre les religions et l'Etat, face à toute velléité de concurrence du pouvoir spirituel sur le pouvoir temporel. Des résurgences perdurent, et parfois même renaissent, sur ce terrain

Il n'en demeure pas moins, s'agissant de l'écrasante majorité de nos concitoyens, que la France de 2006 traverse une phase de sécularisation accélérée. Cette caractéristique, propre à la plupart des

démocraties nous renvoie à la difficulté d'élaborer des règles de vie commune face aux identités multiples qui fondent aujourd'hui les appartenances.

On mesure aisément que le défi de la cohabitation au sein d'une société ouverte, toute à la fois respectueuse de sa diversité et soucieuse de son unité, dépasse le seul champ du rapport au religieux.

Dans un contexte de revendications identitaires accrues, le respect et la conciliation des différences s'impose, entre convictions religieuses ou philosophiques, mais aussi politiques au sens le plus large du terme ou encore entre choix de vie individuels.

Or, on ne saurait se résoudre à une segmentation de l'espace public en réponse à la fragmentation des aspirations personnelles. Il y va de la cohésion sociale et nationale, aussi la présente contribution veut-elle participer d'une quête en faveur de la réaffirmation d'une citoyenneté renouvelée, plus que jamais attachée à sa tradition universaliste dans une société démocratique caractérisée par sa diversité.

De ce point de vue, le chemin emprunté par la laïcité pour parvenir à un point d'équilibre éclaire utilement la réflexion pour l'avenir. C'est ce qui résulte des propos tenus par certaines personnalités auditionnées. C'est ce que traduisait la proposition contenue dans le rapport Rossinot déjà cité, visant à élaborer une "Charte de la laïcité et de la citoyenneté". C'est également en ce sens que le Médiateur de la République a plaidé devant le HCl en faveur d'une "Charte de l'autorité publique".

C'est pourquoi, si le présent avis s'inscrit dans une approche restreinte aux rapports entre les services publics et les expressions religieuses, le HCI souhaite attirer l'attention sur les perspectives offertes au champ d'une réflexion soucieuse de mettre en avant une "Charte du vivre ensemble"⁸, une *règle de vie républicaine*, utile à toute la communauté des citoyens. En voici de premiers éléments.

Le présent document vise à éclairer la lettre et la forme de la Charte (II), en apportant des précisions relatives à son champ (I) ainsi qu'à sa portée (III).



⁸ Plusieurs initiatives en ce sens ont été engagées au plan local. Soulignons par ailleurs que tel était également l'objet de la « Charte de la fraternité » lancée dans le cadre de la grande cause nationale pour l'année 2004 cf.

<http://www.grandecausefraternite2004.com/charte.php>

I. CHAMP DE L'AVIS.

Relevons en premier lieu que le principe de laïcité n'est pas un principe « à géométrie variable » en fonction des services publics concernés, même si leur degré d'exposition à la question de la laïcité est, lui, tout à fait variable. Il convient en second lieu de rappeler l'asymétrie des situations dans lesquelles se trouvent les agents et les usagers du service public au regard de ce principe.

A. DES SERVICES PUBLICS EXPOSES DISTINCTEMENT AUX ENJEUX DU RESPECT DU PRINCIPE DE LAÏCITE.

En préambule, il est indispensable de clarifier la notion d'espace public au sens où elle est entendue dans le présent document.

En effet, l'espace public au sens strict du terme, soit l'espace non privé tel la voie publique⁹, n'est pas un espace d'où seraient exclues les manifestations religieuses. Insistons-y, la laïcité reconnaît expressément la liberté religieuse et l'expression de l'attachement des fidèles.

⁹ La liberté d'expression religieuse sur la voie publique (par exemple, les processions) a été reconnue depuis le début du Xxè siècle par le Conseil d'Etat.

Les règles de la laïcité en ce qu'elles peuvent contraindre au respect d'une certaine neutralité ne visent que les espaces publics au sens d'espaces situés au sein d'un service public.

S'agissant des divers services publics concernés, il a été souligné auprès des membres du HCI combien ceux-ci, pris dans leur globalité, étaient confrontés à une approche consumériste de la part des usagers, situation qui ne contribue pas à faciliter la réaffirmation de certains principes fondamentaux. C'est dans ce contexte délicat que les « aspérités » rencontrées dans la mise en œuvre du principe de laïcité méritaient d'être relevées.

Le principe de laïcité de l'Etat, notamment incarné par ses services publics, ne se limite pas, bien entendu, au seul champ de l'école même si, on le sait, celui-ci en a été et en demeure un lieu privilégié d'application ... et de confrontations. On ne peut saisir la force de l'enjeu scolaire dans ce débat si l'on fait abstraction de l'histoire politique française, notamment aux XVIII^e et XIX^e siècles. C'est pourquoi il nous paraît ici utile d'insister sur un point essentiel : tout effort en faveur du respect de la laïcité requiert un investissement pédagogique préalable afin que cette « règle républicaine » soit non seulement comprise, mais également admise. Cela implique que la notion de laïcité soit présentée dans toute sa profondeur historique et ne soit pas isolée des autres éléments consubstantiels au pacte républicain tels qu'il a été élaboré depuis un siècle.

S'agissant du respect du principe de laïcité à l'école, les débats les mieux éclairés sont intervenus. S'il semble que la loi du 15 mars 2004 a produit des effets mesurables s'agissant des signes ostensibles,

subsistent des remises en cause de la laïcité unanimement considérées comme inacceptables. Ainsi de la « récusation » d'un professeur ou d'un membre de la communauté éducative à raison de son sexe ou d'une appartenance quelconque réelle ou supposée ; ou encore du refus d'assister à tel ou tel cours pour des motifs religieux ou encore la contestation du programme (notamment en histoire et en philosophie).

Sur chacun de ces thèmes, relevons que M. François Fillon, ministre de l'Éducation nationale, a publié une circulaire en date du 18 mai 2004¹⁰, qui aborde expressément chacun de ces points et fixe très explicitement les limites. Il n'y a donc pas lieu ici de revenir plus avant sur ces questions, chaque catégorie d'établissements disposant de l'ensemble des outils nécessaires pour reprendre ces dispositions sous forme de charte, de guide ou de règlement intérieur. Le HCI, pour ce qui le concerne, souhaite uniquement insister sur l'esprit d'ouverture qui doit prévaloir en matière d'autorisation d'absence pour les grandes fêtes religieuses qui ne coïncident pas avec un jour de congé.

D'autres grands services publics sont également concernés par la question de la laïcité. Déjà le « rapport Stasi » s'en faisait l'écho : service public hospitalier, secteur pénitentiaire, armées ... Au cours de ses auditions, le HCI a constaté que la « demande de laïcité » était toujours présente, dans une perspective d'intérêt général qu'incarnent tout particulièrement les services publics. C'est pourquoi il a été décidé d'inclure dans le champ des présentes travaux la situation des services publics locaux, très directement confrontés à cette préoccupation¹¹.

¹⁰ <http://www.education.gouv.fr/bo/2004/21/MENG0401138C.htm>

¹¹ Dans la résolution générale de son 89^e Congrès, qui s'est tenue à Paris au mois de novembre 2006, l'Association des Maires de France a solennellement rappelé son attachement à la laïcité.

D'un point de vue pragmatique, les faits observés comme les témoignages recueillis, nous démontrent que la question doit être abordée non pas d'un point de vue « sectoriel » mais différemment, selon que l'on évoque la situation des services publics “ fermés ” ou, par opposition, celle des “ services publics ouverts ”.

1) Les services publics d'accueil durable

On entend par “ **service publics fermés** ” ceux qui accueillent durablement des usagers. Ces derniers vivent littéralement au sein du service public dont le gestionnaire est tenu, au nom de la laïcité, de respecter leur liberté de conscience et de leur permettre l'exercice de leur culte. Parmi ceux-ci, le HCI a retenu le service public hospitalier, le service public pénitentiaire et les armées.¹²

■ *Le service public hospitalier*

Sans revenir sur certains faits divers qui ont défrayé la chronique, il est confirmé par les auditions réalisées que trois catégories de problèmes se présentent :

- les difficultés liées à l'accueil des patients (y compris en situation d'urgence) pouvant récuser le praticien qui les accueille. Cette situation, relevée notamment dans les services obstétriques, concerne en général le refus d'une patiente (ou de ses proches)

¹² il va sans dire que, toutes choses égales par ailleurs, les réflexions ci-après vaudraient également pour des services publics exerçant le même type d'accueil de longue, comme par exemple les établissements d'hébergement pour personnes âgées.

d'être prise en charge par un homme. S'il apparaîtrait que les équipes soignantes sont plutôt enclines à satisfaire ce type de demandes, comme les y invitent d'ailleurs le code de la santé publique et la charte de la personne hospitalisée, de tels desiderata se heurtent parfois à des impossibilités pratiques ;

- Les difficultés d'ordre éthique, résultant de choix thérapeutiques ;
- Les difficultés attachées à la vie quotidienne au cours d'un séjour à l'hôpital, voire celles qui résultent des décès y survenant .

Sur le premier point, une approche équilibrée est à rechercher entre le respect du principe de laïcité et les droits consacrés notamment par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, ainsi que par la Charte de la personne hospitalisée. Un point d'éventuelle friction a été signalé tenant au droit du patient à pouvoir choisir son praticien, choix personnel, soulignons-le qui, hors circonstances particulières, ne peut être effectué par un tiers. Toutefois, il semble que, sans en passer par la voie législative, l'expression des droits des malades est parfaitement conciliable avec le respect de la neutralité du service public hospitalier qui les accueillent, dès lors qu'il est acquis qu'elle doit avoir pour seule limite les contraintes attachées à l'organisation du service et des soins.

Sur le second point, le HCI tient à saluer la création, par le professeur René Frydman, Professeur de médecine, chef du service de gynécologie-obstétrique-reproduction de l'hôpital Antoine-Béclère de Clamart, d'une « consultation éthique » qui accueille tout patient s'interrogeant sur le sens et la portée d'un traitement particulier, notamment au regard de ses préoccupations morales ou religieuses. Le HCI souhaite mettre en lumière une telle initiative car l'expérience

démontre qu'elle est de nature à éclairer les choix des malades et à désamorcer nombre de conflits et inviter à la généralisation de la création de ce type d'espaces de dialogue.

Subsiste cependant une inquiétude relative aux situations d'urgence dans lesquelles le patient (ou l'un de ses proches habilité à le représenter) refuse pour des raisons morales ou religieuses le choix thérapeutique des médecins, alors même qu'aucune alternative n'existe. Tout en affirmant que le droit pour le patient majeur de donner, lorsqu'il se trouve en état de l'exprimer, son consentement à un traitement médical revêtait le caractère d'une liberté fondamentale protégée tant par le code civil que par le code de la santé publique, le Conseil d'Etat¹³ a jugé que les médecins ne portaient pas une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté, lorsqu'après avoir tout mis en oeuvre pour convaincre un patient d'accepter les soins indispensables, ils accomplissent, dans le but de tenter de le sauver, un acte indispensable à sa survie et proportionné à son état.

Pour autant, ce sujet à la croisée de l'éthique et du droit, mériterait qu'une instance médicale appropriée s'en empare de nouveau pour éclairer les praticiens sur la conduite à tenir en pareilles circonstances.

Enfin, s'agissant de la vie quotidienne, les règles de comportement doivent être normalement soumises au respect de l'organisation du service, des soins avec un souci tout particulier s'agissant des règles

¹³ Conseil d'Etat (juge des référés), 16 août 2002, Consorts Feuillatey, Recueil Lebon p. 309, en annexe 4.

d'hygiène. Il reste que des principes aussi simples que le respect des équipes soignantes et des autres malades mériteraient d'être réaffirmés.

■ *Le service public pénitentiaire*

L'administration pénitentiaire se voit astreinte à l'obligation de respecter le principe de laïcité, autrement dit à sauvegarder la neutralité de celui-ci tout en assurant la liberté de conscience et de cultes des détenus, dans une même enceinte.

Eu égard à ses caractéristiques, ce service public est placé dans une situation particulièrement délicate. La vie carcérale est en effet placée sous le signe de la visibilité permanente, la notion d'espace intime étant incompatible avec celle de surveillance constante. Sous cette réserve de taille, la cellule est bien un « domicile » quoique « contraint » au sein duquel la liberté d'expression religieuse y est la règle. Au surplus, un système d'aumônerie pluriconfessionnel est peu à peu mis en place, les rituels religieux pouvant être effectués dans un lieu « polyconfessionnel » que se partagent les aumôniers des diverses confessions . Enfin, l'administration pénitentiaire consacre un effort tout particulier à la reconnaissance des différences culturelles, notamment en permettant aux détenus d'accéder à des ouvrages de référence dont sont dotées les bibliothèques des prisons.

En contrepoint, le risque de prosélytisme est pris en compte et fait l'objet d'une surveillance constante, tandis que les espaces communs sont

soumis à la règle classique de la neutralité. C'est ainsi que le port du voile islamique, voire de la djelabah, y sont proscrits.

Enfin, un effort notable a été entrepris pour former les surveillants, lesquels, compte tenu de leur position dans un établissement carcéral, doivent être en mesure d'apporter des réponses adéquates à des demandes placées sur un terrain spirituel.

■ *Les armées*

Fortes de leur tradition intégratrice, les armées ne paraissent pas rencontrer de difficultés particulières s'agissant du respect du principe de laïcité. La logique même de l'institution place au premier rang des préoccupations l'organisation du service, notamment en zone de conflits, avec l'assentiment de militaires aujourd'hui tous engagés et donc conscients des contraintes propres au métier des armes qu'ils ont choisi. Alors que les armées disposent de très longue date de lieux de cultes dans les casernements et d'aumôniers de confession catholique, protestante ou juive, elles ont récemment mis en place un dispositif de recrutement d'aumôniers musulmans de même qu'elles étudient des solutions pour mieux satisfaire le respect des exigences alimentaires confessionnelles au moyen de rations individuelles de combat de type hallal ou casher¹⁴.

¹⁴ Il s'agit en fait d'un retour aux sources puisque ce type de rations existait à l'époque de la conscription.

Il ressort de ce rapide survol que les services publics « fermés » se sont globalement adaptés à l'exigence de laïcité. Au-delà des spécificités propres à chacun de ces services publics, deux thèmes transversaux ont cependant fait l'objet d'une mention dans la Charte :

- la question de la restauration collective et de l'adaptation de la nourriture aux préceptes religieux. Sur cette question, il revient aux services publics de rappeler que la prestation qu'il offrent répond avant tout à des exigences nutritionnelles (variables selon les cas : enfants, malades, personnes soumises à des efforts physiques ...). En tout état de cause, la solution la plus pragmatique réside dans le système du choix des plats offerts à la consommation, notamment à travers la généralisation des self-services. Pour autant, lorsque cette solution technique n'est pas envisageable ou inadaptée, le HCI ne peut que préconiser la recherche de la conciliation, toujours dans la limite des possibilités offertes par l'organisation du service et dans le respect des règles d'hygiène.
- la question, centrale, des instants particuliers que constituent la naissance et la mort. Evoquons ici un souci partagé par l'ensemble des interlocuteurs du HCI tendant à ce que les services publics qui ont à faire face à des situations de deuil, veillent à faciliter l'expression des rites mortuaires. Cette préoccupation est indissociable de la recommandation tendant à favoriser la création de lieux de cultes, initiatives qui peuvent parfaitement être menées dans le cadre de la législation actuelle (loi de 1901 sur les associations et loi de 1905)

2) Les services publics d'accueil ponctuel.

Ceux que, pour les besoins de l'exposé, nous dénommerons “ **services publics ouverts** ” n'accueillent que ponctuellement les usagers à l'occasion d'une démarche qu'ils ont à accomplir. Doivent être pris plus particulièrement en considération les divers services publics à caractère social (CPAM, CAF, services du logement ...)

On peut identifier trois types de situations concernant respectivement l'accueil à un guichet public, l'usage d'un équipement public et, enfin, la participation à une cérémonie publique.

S'agissant, en premier lieu, de l'accueil au guichet public, hormis quelques difficultés ponctuelles, le seul sujet réel de préoccupations concerne le respect des règles de sécurité qui impose dans certaines circonstances l'identification de l'utilisateur. Sur ce point, le HCI préconise de privilégier la contrainte imposée par l'intérêt général –la sécurité- sur les choix vestimentaires individuels.

Concernant, en deuxième lieu, l'usage des équipements publics, le thème le plus fréquemment évoqué concerne le refus de la mixité hommes/femmes, ce qui se traduit notamment par des demandes tendant à obtenir des créneaux horaires réservés. Sur ce sujet également, le HCI préconise d'appliquer sans faiblesse les principes d'égalité entre hommes et femmes ainsi que de mixité.

S'agissant enfin des cérémonies publiques, et en particulier des cérémonies à forte charge symbolique républicaine, telles la « cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française », notamment lors de l'acquisition

de la nationalité française, ou, bientôt, la « cérémonie de citoyenneté » qui prendra la forme d'un accueil en mairie pour chaque Français à sa majorité, le HCI préconise, par respect pour nos institutions républicaines et en dépit de certaines pratiques contraires aujourd'hui tolérées, d'inviter les récipiendaires à renoncer en ces circonstances à toute forme de prosélytisme. Les mêmes comportements devraient également pouvoir être attendus de la part des usagers du service public de la justice.

B. DES DESTINATAIRES PLACES DANS UNE SITUATION ASYMETRIQUE AU REGARD DU RESPECT DU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DE LAÏCITE..

1) Les agents publics

En premier lieu, sont concernés par la Charte les agents publics, autrement dit les agents titulaires et contractuels des fonctions publiques de l'Etat, des collectivités territoriales et hospitalière.

Le statut de la fonction publique protège la liberté d'opinion des agents. Cependant, bien qu'il n'ait été consacré par aucun texte législatif ou réglementaire, le principe de neutralité des agents publics, fondé par la jurisprudence du Conseil d'Etat, s'applique à eux quelles que soient leurs fonctions et quels que soient les services publics concernés. Dans ce contexte, le port d'aucun signe d'appartenance religieuse ne saurait être toléré dans le cadre du service, tout manquement à cette règle constituant une faute personnelle pouvant faire l'objet de sanctions disciplinaires sous le contrôle du juge administratif.

Ce principe, clair, est la conséquence nécessaire de la neutralité des services publics : l'agent doit veiller à la stricte neutralité du service pour permettre le plein respect des convictions des usagers. Subsistent toutefois deux interrogations.

La première porte sur les « frontières du service public » : les organismes délégataires de services publics (ie. agissant pour le compte d'une personne publique) ou même les associations rémunérées sur fonds publics doivent-elles respecter un principe aussi rigoureux ?

S'agissant des organismes délégataires de services publics, quelle que soit leur nature, la réponse devrait être positive : chargés de l'exécution d'un service public, ils doivent être astreints aux mêmes obligations de neutralité et de laïcité, sous-réserve, naturellement, de dérogations légales¹⁵.

S'agissant du cas des associations, le HCI souhaite attirer l'attention sur une problématique évoquée par plusieurs interlocuteurs. Il s'agit des difficultés rencontrées par des associations ayant une identité confessionnelle, menant des activités d'intérêt général. Il s'avère en effet que certains services publics hésitent sur la conduite à tenir à l'égard des subventions ou des concours publics qu'ils leur apportent (ex. remboursement des bons vacances par les caisses d'allocations familiales).

¹⁵ On pense en particulier aux établissements scolaires sous contrat d'association avec l'Etat.

En conséquence, le HCI invite les pouvoirs publics, nationaux ou locaux, à clarifier la situation sur ce sujet et lever les ambiguïtés en adoptant les directives utiles, le cas échéant dans le cadre de leur politique de délivrance d'agrément.

La seconde interrogation concerne ce qu'il est convenu d'appeler des collaborateurs occasionnels du service public, autrement dit des personnes qui ne sont pas agents publics mais qui, dans certaines circonstances, en font office. A titre d'exemple on pense aux parents accompagnant les sorties scolaires ou encore aux bénévoles apportant leur concours à des services publics. On pourrait également associer à cette catégorie –à tout le moins au plan fonctionnel- les jurés d'assises. Pour l'heure, aucun texte ni aucune jurisprudence n'ont précisément établi la situation de ces personnes.

Cette question a soulevé des débats au sein du HCI. *In fine*, il est apparu que la prise en compte de la spécificité de chaque service public devrait permettre de privilégier des solutions de bon sens. Par exemple, s'agissant du service public de la justice, un haut niveau d'exigence devrait être fixé quant au respect du principe de neutralité de la part des citoyens tirés au sort pour accomplir leur devoir de jurés du peuple français. Pour sa part, le projet de Charte du HCI invite au respect de la laïcité l'ensemble des acteurs concourant au fonctionnement des services publics.

Subsiste enfin une question qui a été soulevée en plusieurs occasions, relative à la situations des élus. Hormis le cas des maires agissant en qualité d'agent de l'Etat dans certaines circonstances bien établies, les élus doivent-ils respecter en dehors de ces circonstances précises un

quelconque principe de neutralité et de laïcité? On se souvient de l'émotion qui avait saisi le Sénat en juin 2003 alors que des jeunes femmes voilées avaient souhaité assister à une réunion publique dans l'hémicycle ... Qu'en serait-il si demain, dans une assemblée politique quelconque, tel ou tel élu affichait un signe religieux ostentatoire ?

2) Les usagers des services publics.

En second lieu, sont naturellement concernés les usagers de ces services publics, pour lesquels aucune règle générale ne s'impose. Si, a contrario la loi du 15 mars 2004 a fixé des règles dans un contexte précis, aucun texte ni aucun principe n'est venu en revanche fonder un principe général de neutralité applicable aux usagers. Aussi, les orientations retenues ne peuvent-elles reposer, de ce point de vue, que sur un gentleman agreement.

Au regard des règles contraignantes qui encadrent le comportement des agents publics, le principe de liberté qui est garanti aux usagers est sans aucun doute une illustration majeure de l'ambivalence du principe de laïcité.

Pour autant, liberté ne veut pas dire laisser-faire. C'est pourquoi, à défaut d'obligations juridiques systématiques, des obligations ... morales pèsent sur les usagers, ordonnées autour de quelques règles de conduite raisonnables :

- respecter l'organisation et les contraintes du service public
- respecter (la croyance ou l'incroyance d') autrui

- éviter le prosélytisme



II. PROJET DE CHARTE DE LA LAÏCITE DANS LES SERVICES PUBLICS.

La Charte est bâtie autour d'un préambule et de deux parties articulées autour de 8 articles :

- Le préambule renvoie aux grands principes constitutionnels de liberté de conscience et de laïcité puisés dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (alinéa 1), la Constitution de 1958 (alinéa 2), ainsi que la loi de 1905 (alinéa 4). Par ailleurs, le HCI a eu le souci de s'inspirer de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (alinéa 3) en matière de liberté religieuse¹⁶. Enfin, il a jugé particulièrement utile de retenir le premier des « principes particulièrement nécessaires à notre temps » formulés au sein du préambule de la constitution de 1946, citation qu'il a eu la hardiesse de légèrement amender (alinéa 5).
- La première partie (quatre articles) vise les agents publics tels qu'ils ont été précédemment définis, dans un souci d'équilibre entre leurs devoirs et leurs droits.

¹⁶ Voir en particulier l'arrêt de la CEDH (grande chambre) du 10 novembre 2005, Leyla Sahin c/ Turquie : <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbkm.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=11422&sessionId=9806844&skin=hudoc-fr&attachment=true>

- La seconde partie (six articles) s'adresse aux usagers dans les limites précédemment exposées, pour prendre en compte un ensemble de règles générales, applicables dans tous les services publics.

PROJET DE CHARTE DE LA LAÏCITE DANS LES SERVICES PUBLICS

« Considérant,

« Que nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi,

« Que la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale et qu'elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion et respecte toutes les croyances,

« Que la loi garantit aux hommes et aux femmes, des droits égaux dans tous les domaines et prohibe toute forme de discrimination,

« Que la République assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes tandis qu'elle ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte,

« Qu'il peut se révéler nécessaire d'assortir la liberté de religion ou de conviction de limites propres au respect du pluralisme religieux, à la protection des droits et libertés d'autrui, aux impératifs de l'ordre public et au maintien de la paix civile :

DES AGENTS DU SERVICE PUBLIC

Art. 1 Le principe constitutionnel de laïcité impose à tout agent public et à tout collaborateur du service public un devoir de stricte neutralité, le traitement égal de tous les individus et le respect de la liberté de conscience;

Art. 2 Le fait pour un agent public de manifester ses convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions constitue un manquement à ses obligations ;

Art. 3 Il incombe aux chefs des services publics de faire respecter en leur sein l'application du principe de laïcité ;

Art. 4 La liberté de conscience est garantie aux agents publics, et leurs autorités peuvent accorder les autorisations d'absence nécessaires à ceux qui désirent participer aux cérémonies célébrées à l'occasion des principales fêtes propres à leur confession dans des conditions compatibles avec les nécessités du fonctionnement normal du service public ;

DES USAGERS DU SERVICE PUBLIC

Art. 5 Tous les usagers ont un égal droit d'accès aux services publics ;

Art. 6 Les usagers des services publics ont le droit d'exprimer leurs convictions religieuses, dans les limites du respect de la neutralité du service public et du bon fonctionnement de celui-ci ;

Art. 7 Les usagers des services publics doivent s'abstenir de toute forme de prosélytisme, notamment à l'occasion des cérémonies d'entrée dans la citoyenneté française ;

Art. 8 Les usagers des services publics ne peuvent, à raison de leurs convictions, récuser un agent public ou d'autres usagers, ni exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public ;

Art. 9 Lorsque la vérification de l'identité est nécessaire, les usagers doivent se conformer aux obligations qui en découlent ;

Art. 10 Les usagers des services publics accueillis à temps complet dans un service public soumis à une réglementation spécifique tels que les établissements médico-sociaux, hospitaliers, militaires, pénitentiaires, doivent voir leurs croyances respectées et être mis en mesure de participer à l'exercice de leur culte, en particulier à l'occasion de la naissance, des fêtes religieuses et du décès;

Art. 11 L'exercice de ces libertés tient compte des nécessités découlant de la mission des services publics et à leur organisation, s'agissant notamment de la santé, de la sécurité, et de l'hygiène.



III. PORTEE DE L'AVIS.

S'il appartient au Premier ministre, commanditaire du présent avis, de lui donner la suite qu'il jugera la plus appropriée, le HCI souhaite préciser la portée qu'il convient d'attacher à ce projet de Charte.

A. UNE CHARTE NON NORMATIVE.

Le projet de Charte de la laïcité dans les services publics élaboré par le HCI résulte d'un arbitrage entre plusieurs options. En effet, deux positions assez contrastées ont été formulées.

Dans un premier cas, a été invoquée la nécessité d'élaborer un texte long, sous une forme littéraire, à but pédagogique visant à réaffirmer la place de la laïcité au cœur de la société républicaine française, à en dessiner les contours puis à en exposer les règles.

A l'inverse, a été soutenue l'idée tendant au contraire à élaborer un texte cursif, réaffirmant les grands principes, tout en prenant en compte des attentes correspondant à diverses préoccupations sectorielles.

Sans négliger une préoccupation pédagogique, le HCI a privilégié la seconde approche, en souhaitant faire peser ses efforts sur la rédaction d'un corpus de grands principes, utilisables par chacun des services

publics, sans toutefois entrer dans le détail, champ d'activités par champ d'activités.

En effet, il est vite apparu que le souci d'entrer dans le détail des enjeux spécifiques concernant tel ou tel secteur de l'action publique conduirait à la rédaction d'un document trop long, moins précis et, de fait, moins lisible, notamment par voie d'affichage.

Or, la solution que préconise le HCI, c'est que la Charte soit affichée dans tous les services publics, le cas échéant complétée par des dispositions portant sur tel ou tel point particulier relatif à la spécificité de l'activité du service public concerné.

Un tel projet aurait le mérite d'impliquer les agents concernés en suscitant leur réflexion sur les enjeux attachés à la laïcité et leur permettrait de véritablement s'approprier la Charte. Au surplus, cet exercice collectif pourrait être éclairé par les nombreux textes qui existent -souvent sous la forme de circulaires-, la jurisprudence qui les accompagne, voire les règlements intérieurs, qui, à un moment ou à un autre, dans tel ou tel secteur, ont envisagé la question.

A titre d'exemple, on mentionnera la circulaire du ministre de la santé du 2 février 2005 relative à la laïcité dans les établissements de santé¹⁷ qu'il convient de lire, rappelons-le, en regard de la charte de la personne hospitalisée¹⁸.

¹⁷ <http://www.sante.gouv.fr/adm/dagpb/bo/2005/05-02/a0020035.htm>

¹⁸ http://www.sante.gouv.fr/htm/dossiers/charte_patient/accueil.htm

B. LA CHARTE, PREMIERE ETAPE D'UN CHANTIER PEDAGOGIQUE.

La solution préconisée rencontre cependant une faiblesse tenant à la difficulté d'identifier parfaitement ce qu'est aujourd'hui le droit positif de la laïcité.

Dans ses conclusions, la commission présidée par M. Bernard Stasi relevait que « l'adoption d'un code de la laïcité, qui rassemblerait l'ensemble des textes relatifs à la laïcité, a été évoquée. Cette proposition ne paraît pas adaptée, car les textes concernés sont trop peu nombreux pour donner lieu à codification ». Devant le HCI, la plupart des personnes auditionnées ont cependant manifesté leur désir de pouvoir disposer d'un tel instrument de travail, arguant de la dispersion des textes en vigueur et de la difficulté de pouvoir accéder à la jurisprudence ayant contribué à construire un droit de la laïcité.

C'est pourquoi **le HCI préconise de confier à l'Observatoire de la laïcité**, dont la création prochaine a été annoncée par le Président de la République, **la tâche de mettre en œuvre la Charte au sein de l'ensemble des services publics**. En outre, il devrait examiner les conditions de réalisation d'un code de la laïcité à droit constant permettant de regrouper les textes et la jurisprudence consacrés à cette question, sans omettre la jurisprudence émanant de la cour européenne des droits de l'homme, puis d'en vérifier l'application effective.

Il reste que sur certains points particuliers, on l'a vu, le renforcement du principe de laïcité requérait l'intervention de l'autorité réglementaire, voire du législateur. Là encore, sur la base des travaux menés par la

« commission Stasi », la « commission Rossinot » et le HCI, l'Observatoire de la laïcité devrait être en mesure d'élaborer des propositions de textes dont il appartiendra aux responsables politiques de tirer les conséquences.

En outre, on ne saurait négliger le vaste chantier de formation et d'information qui devrait accompagner cet engagement.

Le HCI préconise qu'un temps plus spécifique soit consacré à l'actualité des principes de neutralité et de laïcité dans la formation des agents publics. Par ailleurs, il pourrait être remis à chaque nouvel agent au moment de la signature de son procès-verbal d'installation ainsi qu'à chaque futur agent au cours d'une des phases du concours ou de la procédure de recrutement.

Enfin, **suggérons que le service public de l'audiovisuel, exemplaire du point de des moyens qu'il accorde à l'expression des sensibilités religieuses dans le cadre de programmes de qualité identifiés, puisse également, dans le cadre de sa mission plus générale d'information et de pédagogie, apporter sa contribution à ce travail d'explication.**



CONCLUSION

Sur le plan public, la nécessité de réaffirmer les principes de neutralité et de laïcité doit s'imposer à tous les agents du service public et être inscrite dans tous les règlements. Car l'Etat n'est pas un troisième terme qui s'introduirait entre les individus et les religions. L'Etat peut parfaitement reconnaître ce qu'il doit à la tradition religieuse qui a préparé la séparation du spirituel et du temporel et le respect des droits de la personne. La Laïcité doit non seulement vivre avec les religions mais elle doit aussi les accueillir pour autant qu'elles sont une partie de la vie des hommes. Ce qui alimente la soif de liberté, le sens de la dignité des hommes, c'est aussi toutes les spiritualités qui se sont épanouies grâce précisément à la laïcité.

La laïcité bouscule et transcende les communautés naturelles, dont tout humain est issu. La laïcité demande à chacun d'entre nous et pas seulement aux immigrés récents, un effort d'intégration qui est en même temps un effort de volonté, de consentement à la paix sociale et à la loi civile. Elle ne nous appelle pas à renoncer à ce que nous sommes, elle ne nous invite pas à oublier d'où nous venons, à ne pas valoriser telle culture, telle mœurs, telle foi particulière, la tribu, le village, elle nous appelle à dépasser ensemble toutes les particularités afin de nous

rassembler dans un espace plus large, plus neutre et plus ouvert où nous pourrions être associés... Cette laïcité ouverte à toutes les grandes religions qui chacune ont eu et auront à combattre leur intégrisme mais qui se retrouvent dans leur aspiration universelle à la dignité des humains, cette république de paix et de respect, c'est le message le plus constant de la laïcité en France. Il doit être l'engagement de chaque Français.

Paris, janvier 2007

ANNEXES

ANNEXE 1

« CHARTE DE LA LAICITE DANS LES SERVICES PUBLICS »

PERSONNES AUDITIONNEES

| | |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| M. Jean-Pierre BAILLY | Chef du bureau des politiques sociales et d'insertion, ministère de la Justice. |
| Mme Evelyne BOSCHERON | Secrétaire fédérale CGT. |
| M. Patrick de CAROLIS | Président de France Télévisions. |
| Mme Hanifa CHERIFI | Inspectrice générale de l'Education nationale. |
| Mme Pascale COTON | Vice Présidente confédérale Confédération Française des Travailleurs Chrétiens. |
| Mme Elisabeth DAVID | Secrétaire générale des fonctionnaires, Union Nationale des Syndicats autonomes. |
| M. Jean-Paul DELEVOYE | Médiateur de la République - ancien Ministre. |
| M. Claude d'HARCOURT | Directeur de l'administration pénitentiaire. |
| Professeur René FRYDMAN | Gynécologue obstétricien - Professeur des universités – Chef de service gynécologique obstétrique à l'hôpital Antoine Béchère. |
| Professeur Philippe HOANG | Chef du service des urgences d'Avicennes. |
| M. Jean-Marie JUTANT | Inspecteur général de l'Education nationale Médiateur de l'Education nationale. |
| Mme Anoushe KAVAR | Secrétaire nationale en charge des droits de l'homme et des libertés publiques – Confédération Française Démocratique du |

| | |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Travail (CFDT). |
| M. Benoît LECLERC | Directeur général de l'Assistance Publique des Hôpitaux de Paris, (APHP). |
| Mme Marie-Françoise LEFLON | Déléguée nationale pour l'emploi formation, Confédération Générale des Cadres – Confédération Française de l'Encadrement (CGC-CFE) . |
| M. Etienne MADRANGES | Directeur de la jeunesse et de l'éducation populaire. |
| M. Pascal MAILHOS | Directeur de la modernisation et de l'action territoriale, ministère de l'Intérieur. |
| M. Jean-Philippe MOINET | Conseiller à la Direction des Populations et des Migrations, auteur du rapport sur les cérémonies d'accueil des nouveaux Français, remis à la Ministre déléguée à la cohésion sociale. |
| M. Paul PENY | Directeur général de l'administration et de la fonction publique. |
| Mme Marie-Suzie PUNGNIER | Secrétaire confédérale chargée de l'économie et des services publics - Force Ouvrière. |
| Général Bertrand RACT –MADOUX | Etat Major des Armées, Officier général adjoint. |
| Mme Jane SAUTIERE | Chef de service Insertion Probation, ministère de la Justice. |
| M. Rémy SCHWARTZ | Conseiller d'Etat, rapporteur Commission Stasi. |
| M. Louis SCHWEITZER | Président de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE). |

M. Alain **SEKSIG**

Inspecteur au ministère de l'Éducation nationale.

ANNEXE 2

« CHARTE DE LA LAICITE DANS LES SERVICES PUBLICS »

Personnes SAISIES par écrit (16) ET REPONSES JOINTES EN ANNEXE (10)

| | |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Docteur Dalil BOUBAKEUR | Recteur de l'Institut musulman de la grande Mosquée de Paris et Président du Conseil Français du Culte Musulman. |
| M. Christian CHARPY | Directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) |
| Jean-Arnold de CLERMONT | Président du Conseil de la Fédération protestante de France |
| Roger CUKIERMAN | Président du Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF) |
| Régis DEBRAY | Président de l'Institut européen en sciences des religions |
| Jean-Michel DUCOMTE | Président de la Ligue de l'enseignement |
| Métropolite Adamakis EMMANUEL | Président de l'Assemblée des évêques orthodoxes de France |
| Bruno FRAPPAT | Président du Directoire Bayard – Presse |
| Marcel GAUCHET | Directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales Rédacteur en chef de la revue « Le Débat » |
| Catherine PICARD | Présidente de l'Union nationale des associations de défense des familles et de l'individu (UNADFI) |
| Jean-Michel QUILLARDET | Grand Maître du Grand Orient de France |
| Monseigneur Jean-Pierre | Archevêque de Bordeaux |

| | |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RICARD | Président de la Conférence des évêques de France |
| Jean-Michel ROULET | Président de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) |
| Joseph SITRUK | Grand Rabbin de France |
| Alain – Gérard SLAMA | Professeur des universités à l'Institut des sciences politiques de Paris (IEP) |
| Paul TROMELIN | Président de l'Association d'Entraide des usagers de l'administration et des services publics et privés (ADUA) |